

INDONESIAN TREASURY REVIEW
JURNAL PERBENDAHARAAN, KEUANGAN NEGARA, DAN KEBIJAKAN PUBLIK

KETERLAMBATAN IMPLEMENTASI PENYALURAN DANA DESA

Ilyassa Ardhi
Direktorat Pembinaan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum
Alamat Korespondensi: mas.yassa@gmail.com

INFORMASI ARTIKEL

Diterima Pertama
13 Juni 2016

Dinyatakan Diterima
3 November 2016

KATA KUNCI:
Village Fund Program, Descriptive Qualitative Analysis, Rural Economics, Public Policy, Post-Mortem Analysis, Government Expenditure.

KLASIFIKASI JEL:
E62, E65, K5.

ABSTRAK

This study analyzes the implementation of the Village Fund Program and the cause of the delay in absorption of the fund in 2015 in Pacitan District. The Village Fund Program as a central government program was implemented at the first time in 2015. The Civil Society and Village Empowerment Board (BPMPD) was investigated with regard to a sample of seven villages in Pacitan District. The research method is descriptive qualitative analysis, with data collected by conducting interviews and collecting documentation. The results reveal that the delay in absorption was caused by deficient regulations, which were subsequently revised in April 2015 to improve the implementation of the Village Fund Program. As a result, the Program implementation timeline is shifting from the initial plan. On the other hand, the BPMPD of Pacitan District faced difficulties in interpreting the regulations regarding the implementation of the Program from three line ministries.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pelaksanaan Program Dana Desa dan mencari penyebab terjadinya keterlambatan penyerapan dana desa pada tahun 2015. Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Pacitan. Penelitian dilakukan pada Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa (BPMPD) dan mengambil tujuh desa sebagai sampel. Metode analisis data dalam penelitian ini adalah kualitatif deskriptif, yang sumber datanya diperoleh dengan melaksanakan wawancara dan dari sumber dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa keterlambatan penyerapan Dana Desa disebabkan oleh ketidaksempurnaan peraturan yang mendasari pelaksanaan Program Dana Desa. Akibatnya, pada bulan April 2015 dilakukan perubahan peraturan pelaksanaan Program Dana Desa yang berdampak pada bergesernya *timeline* pelaksanaan program tersebut. Di samping itu, BPMPD Kabupaten Pacitan menghadapi kendala dalam penginterpretasian peraturan terkait pelaksanaan Program Dana Desa dari tiga kementerian terkait.

.

1. PENDAHULUAN

Desa merupakan unit organisasi pemerintah yang berhadapan langsung dengan masyarakat. Dengan demikian, desa mempunyai peranan yang sangat strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam pelaksanaan tugas di bidang pelayanan publik. Sudah selayaknya apabila pemerintah memberikan perhatian yang lebih besar terhadap desa guna terciptanya pondasi pemerintahan yang kokoh dan kuat. Desentralisasi kewenangan yang lebih luas diperlukan untuk menguatkan otonomi desa menuju kemandirian desa dengan disertai pembiayaan yang didukung bantuan sarana dan prasarana yang memadai.

Pada tahun 2014, untuk menyesuaikan peraturan tentang desa dengan perkembangan zaman agar dapat mewadahi segala kepentingan dan kebutuhan masyarakat, diterbitkanlah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Salah satu poin yang paling krusial dalam undang-undang tersebut yaitu mengenai keuangan desa. Disebutkan dalam Pasal 72 ayat (1), salah satu pendapatan desa yaitu dana yang bersumber dari alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Menindaklanjuti Undang-Undang Desa tersebut, diterbitkanlah Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Penjelasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menyebutkan bahwa desa diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus kewenangannya sesuai dengan kebutuhan dan prioritas desa. Hal itu berarti Dana Desa akan digunakan untuk mendanai keseluruhan kewenangan desa sesuai dengan kebutuhan dan prioritas. Mengingat Dana Desa bersumber dari belanja pemerintah pusat, untuk mengoptimalkan penggunaan Dana Desa, pemerintah diberikan kewenangan untuk menetapkan prioritas penggunaan Dana Desa. Hal ini dimaksudkan agar program pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa dapat berjalan dengan baik.

Pelaksanaan Dana Desa dimulai pada tahun 2015. Dana Desa telah dialokasikan dalam APBN 2015 sebesar Rp9.066.200.000.000,-. Alokasi Dana Desa tersebut bertambah menjadi Rp20.766.200.000.000,- pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan (APBN-P) 2015 atau sebesar 3,23% dari total Dana Transfer ke Daerah dan Dana Desa tahun 2015 yang berjumlah Rp643.834.541.175.000,-.

Menurut Direktur Jenderal Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa, Kementerian Desa, Transmigrasi, dan Daerah Tertinggal (Kemendes PDTT), sebanyak Rp16,5 triliun Dana Desa (80%) dari total Dana Desa Rp20,766 triliun untuk tahun 2015 telah disalurkan dari pusat ke daerah kabupaten/ kota. Namun demikian, sampai dengan bulan Oktober 2015 baru sekitar Rp7,091 triliun (45%) yang telah dicairkan ke rekening kas desa.[1] Berawal dari pernyataan tersebut, terdapat indikasi adanya suatu hambatan dalam penyaluran Dana Desa pada tahun 2015.

2. KERANGKA TEORI DAN PENGEMBANGAN HIPOTESIS

2.1. Keuangan Negara

Dalam Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara disebutkan bahwa keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Menurut Saidi (2011), keuangan negara dalam arti luas mengandung substansi yang tidak terbatas hanya pada anggaran pendapatan dan belanja negara saja, tetapi merupakan suatu kesatuan dari: APBN, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), keuangan negara pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).[2]

2.2. Asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Pasal 3 berbunyi: "Keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan." Saidi (2011) mengatakan bahwa pejabat yang ditugaskan melakukan pengelolaan keuangan negara, seyogyanya memerhatikan dan menerapkan asas-asas hukum yang mendasarinya.[3] Hal ini dimaksudkan agar pejabat tersebut mampu meningkatkan pelayanan dalam pengelolaan keuangan negara. Peningkatan pelayanan merupakan wujud pengabdian dengan tetap berpatokan pada asas-asas pengelolaan keuangan negara.

2.3. Keuangan Daerah

Halim, *et al*. (2010) dalam Danial, *et al*. (2014) menyatakan bahwa keuangan daerah dapat diartikan sebagai semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, juga segala satuan, baik berupa uang maupun barang, yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki/

---

[1] www.kemendes.com diakses pada tanggal 27 Oktober 2015.

[2] M.D. Saidi, *Hukum Keuangan Negara,* Edisi Revisi, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011).

[3] *Ibid.*

dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan/ peraturan perundangan yang berlaku.[4]

Mardiasmo (2002) dalam Subroto (2009) mengemukakan bahwa secara garis besar manajemen keuangan daerah dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu manajemen penerimaan daerah dan manajemen pengeluaran daerah. Evaluasi terhadap pengelolaan keuangan daerah dan pembiayaan pembangunan daerah mempunyai implikasi yang sangat luas. Kedua komponen tersebut akan sangat menentukan kedudukan suatu pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.[5]

PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menyebutkan bahwa pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memerhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, pengelolaan kekayaan milik desa dilaksanakan berdasarkan asas kepentingan umum, fungsional, kepastian hukum, keterbukaan, efisiensi, efektivitas, akuntabilitas, dan kepastian nilai ekonomi.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Pasal 66 ayat (1) menyebutkan bahwa keuangan daerah harus dikelola secara tertib, taat kepada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memerhatikan keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Oleh karena itu, pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dengan pendekatan kinerja yang berorientasi pada *output*, serta prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 39 menyebutkan bahwa pendekatan anggaran kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan pencapaian hasil kerja dari perencanaan alokasi biaya yang telah ditetapkan). Kinerja mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik dan harus berpihak pada kepentingan publik, yang artinya memaksimalkan penggunaan anggaran untuk memenuhi kebutuhan masyarakat daerah.

Sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, setiap pengguna anggaran/ kuasa pengguna anggaran, bendahara penerimaan/ pengeluaran, dan orang atau badan yang menerima atau menguasai uang/ barang/ kekayaan daerah, wajib menyelenggarakan penatausahaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sementara itu, pejabat yang menandatangani atau mengesahkan dokumen yang berkaitan dengan surat bukti yang menjadi dasar penerimaan/ pengeluaran atas pelaksanaan APBD bertanggung jawab atas kebenaran material dan akibat yang timbul dari penggunaan surat bukti tersebut. Kedua hal tersebut merupakan asas umum penatausahaan keuangan daerah.

2.4. Desentralisasi

Menurut Nadir (2013), desentralisasi adalah sebuah konsep yang mengisyaratkan adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah di tingkat bawah untuk mengurus pemerintahannya sendiri.[6] Tujuan dari desentralisasi yaitu untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas fungsi-fungsi pelayanan pemerintah kepada seluruh lapisan masyarakat. Dengan demikian, desentralisasi menunjukkan sebuah bangunan vertikal dari bentuk kekuasaan negara. Di Indonesia, desentralisasi diwujudkan dalam bentuk otonomi daerah. Menurut Bird dan Vaillancourt (2000) dalam Putera (2009), desentralisasi dalam kaitannya dengan derajat kemandirian pengambilan keputusan yang diambil daerah memiliki tiga varian. Pertama, desentralisasi berarti pelepasan tanggung jawab yang berada dalam lingkungan pemerintah pusat ke instansi vertikal di daerah atau ke pemerintah daerah. Kedua, pendelegasian berhubungan dengan suatu situasi, yaitu daerah yang bertindak sebagai wakil pemerintah untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu atas nama pemerintah. Ketiga, *devolusi* berhubungan dengan pemberian kewenangan kepada daerah untuk mengimplementasikan dan memutuskan apa yang perlu dikerjakan.[7]

---

4 H.K. Danial, *et al.*, Analisis Belanja Modal Dan Penyajiannya Dalam Laporan Keuangan Pemerintah Kota Tomohon. *Jurnal EMBA,* 2014, Vol. 2 No. 2, hlm. 850–858.

5 A. Subroto, Akuntabilitas Pengelolaan Dana Desa (Studi Kasus Pengelolaan Alokasi Dana Desa Di Desa-Desa Dalam Wilayah Kecamatan Tlogomulyo Kabupaten Temanggung Tahun 2008), 2009.

6 S. Nadir, Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa. *Jurnal Politik Profetik,* 2013, Vol. 1 No. 1, hlm. 82–98.

7 R.E. Putera, Hubungan Keuangan Pemerintah Kabupaten dengan Pemerintah Nagari dalam Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal di Kabupaten Tanah Datar. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 2009, Vol. 9 No. 1, hlm. 12–21.

2.5. Dana Desa

Menurut PP Nomor 60 Tahun 2014, Dana Desa adalah dana yang bersumber dari APBN yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui APBD kabupaten/ kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. Filosofi dari Dana Desa yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan desa melalui peningkatan pelayanan publik di desa, memajukan perekonomian desa, mengatasi kesenjangan pembangunan antar desa, serta memperkuat masyarakat desa sebagai subjek dari pembangunan.

Dalam PP Nomor 22 tahun 2015 tentang Perubahan atas PP Nomor 6 tahun 2014 ditentukan mengenai perhitungan pembagian besaran Dana Desa. Dana Desa setiap kabupaten/ kota dihitung berdasarkan jumlah desa. Dana Desa dialokasikan secara berkeadilan berdasarkan alokasi dasar dan alokasi yang dihitung dengan memerhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis desa setiap kabupaten/ kota.

Tingkat kesulitan geografis ditunjukkan oleh indeks kemahalan konstruksi. Data jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan indeks kemahalan konstruksi bersumber dari kementerian yang berwenang dan/ atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang statistik. Dana Desa setiap kabupaten/ kota ditetapkan dalam peraturan presiden mengenai rincian APBN.

Berdasarkan Dana Desa setiap kabupaten/ kota, bupati/ walikota menetapkan Dana Desa untuk setiap desa di wilayahnya. Dana Desa setiap desa dihitung berdasarkan alokasi dasar dan alokasi yang dihitung dengan memerhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis setiap desa. Tingkat kesulitan geografis ditunjukkan oleh Indeks Kesulitan Geografis Desa yang ditentukan oleh faktor yang terdiri atas: ketersediaan prasarana pelayanan dasar, kondisi infrastruktur, dan aksesibilitas/transportasi. Data jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis setiap desa bersumber dari kementerian yang berwenang dan/ atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang statistik.

Untuk tahun anggaran 2015, alokasi dasar dihitung berdasarkan alokasi yang dibagi secara merata kepada setiap desa sebesar 90% dari alokasi Dana Desa. Penyaluran Dana Desa dilakukan secara bertahap pada tahun anggaran berjalan dengan ketentuan:
- tahap I pada bulan April sebesar 40%;
- tahap II pada bulan Agustus sebesar 40%;
- tahap III pada bulan Oktober sebesar 20%.

Penyaluran Dana Desa setiap tahap dilakukan paling lambat pada minggu kedua. Penyaluran tersebut dilakukan paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah diterima di Rekening Kas Umum Daerah. Penyaluran Dana Desa dari Rekening Kas Umum Negara (RKUN) ke Rekening Kas Umum Daerah (RKUD) dilakukan dengan syarat peraturan bupati/ walikota mengenai tata cara pembagian dan penetapan besaran Dana Desa telah disampaikan kepada menteri dan APBD kabupaten/ kota telah ditetapkan. Penyaluran Dana Desa dari RKUD ke Rekening Kas Desa dilakukan setelah Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) ditetapkan. Apabila APBDes belum ditetapkan, penyaluran Dana Desa dilakukan setelah ditetapkan dengan peraturan bupati/ walikota.

Dalam hal bupati/ walikota tidak menyalurkan Dana Desa sesuai dengan ketentuan, menteri dapat melakukan penundaan penyaluran Dana Alokasi Umum (DAU) dan/ atau Dana Bagi Hasil (DBH) yang menjadi hak kabupaten/ kota yang bersangkutan.

Dana Desa digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan. Penggunaan Dana Desa mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Desa dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Desa. Prioritas penggunaan Dana Desa ditetapkan oleh Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (Mendes PDTT), dilengkapi dengan pedoman umum pelaksanaan penggunaan Dana Desa. Bupati/ walikota dapat membuat pedoman teknis kegiatan yang didanai dari Dana Desa sesuai pedoman umum kegiatan.

Prioritas penggunaan Dana Desa untuk tahun 2015 diatur dalam Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (Permendes PDTT) Nomor 5 Tahun 2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2015. Dalam peraturan ini disebutkan bahwa Dana Desa diprioritaskan untuk menyelenggarakan dua bidang, yaitu:

a. Pembangunan Desa

Prioritas penggunaan Dana Desa untuk pembangunan desa diatur dalam Permendes PDTT Nomor 5 Tahun 2015 Pasal 10. Dana Desa dialokasikan untuk mencapai tujuan pembangunan desa yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan, melalui:
- Pemenuhan kebutuhan dasar, antara lain: pengembangan pos kesehatan desa dan Polindes; pengelolaan dan pembinaan

Posyandu; dan pembinaan dan pengelolaan pendidikan anak usia dini.

- Pembangunan sarana dan prasarana desa, yang di antaranya dapat meliputi: pembangunan dan pemeliharaan jalan desa; pembangunan dan pemeliharaan jalan usaha tani; pembangunan dan pemeliharaan embung desa; pembangunan energi baru dan terbarukan; pembangunan dan pemeliharaan sanitasi lingkungan; pembangunan dan pengelolaan air bersih berskala desa; pembangunan dan pemeliharaan irigasi tersier; pembangunan dan pemeliharaan serta pengelolaan saluran untuk budi daya perikanan; dan pengembangan sarana dan prasarana produksi di desa.
- Pengembangan potensi ekonomi lokal, meliputi: pembangunan dan pengelolaan tempat pelelangan ikan; pengelolaan padang gembala; pengembangan Desa Wisata, pendirian dan pengembangan Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa), pembangunan dan pengelolaan tambatan perahu; pembangunan dan pengelolaan energi mandiri; pengembangan ternak secara kolektif; pembangunan dan pengelolaan lumbung pangan; pengembangan benih lokal; pembangunan dan pengelolaan keramba jaring apung; pembuatan pupuk dan pakan organik; pengembangan teknologi tepat guna pengolahan hasil pertanian dan perikanan; dan pembangunan dan pengelolaan pasar desa.
- Pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan, meliputi: komoditas tambang mineral bukan logam; komoditas tambang batuan; rumput laut; hutan milik desa; dan pengelolaan sampah.

b. Pemberdayaan Masyarakat Desa

Penggunaan Dana Desa yang bersumber dari APBN untuk pemberdayaan masyarakat desa diatur dalam Permendes PDTT Nomor 5 tahun 2015 Pasal 11. Penggunaan untuk pemberdayaan masyarakat desa terutama ditujukan untuk penanggulangan kemiskinan dan peningkatan akses atas sumber daya ekonomi, sejalan dengan pencapaian target RPJM Desa RKP Desa setiap tahunnya, yang di antaranya dapat mencakup:

- peningkatan kualitas proses perencanaan desa;
- mendukung kegiatan ekonomi baik yang dikembangkan oleh BUM Desa maupun oleh kelompok usaha masyarakat desa lainnya;
- pembentukan dan peningkatan kapasitas Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa;
- pengorganisasian melalui pembentukan dan fasilitasi paralegal untuk memberikan bantuan hukum kepada warga masyarakat desa;
- penyelenggaraan promosi kesehatan dan gerakan hidup bersih dan sehat;
- mendukung kegiatan desa dan masyarakat atas pengelolaan hutan desa dan hutan kemasyarakatan; dan
- peningkatan kapasitas kelompok masyarakat melalui: kelompok usaha ekonomi produktif; kelompok perempuan; kelompok tani; kelompok masyarakat miskin; kelompok nelayan; kelompok pengrajin; kelompok pemerhati dan perlindungan anak; kelompok pemuda; dan kelompok lain sesuai kondisi desa.

Dalam Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, dan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 900/5356/SJ, Nomor 959/KMK.07/2015, Nomor 49 Tahun 2015 tentang Percepatan Penyaluran, Pengelolaan, dan Penggunaan Dana Desa Tahun 2015 disebutkan bahwa Dana Desa diprioritaskan untuk mendanai pembangunan/ rehabilitasi/ pemeliharaan sarana prasarana dan pengembangan infrastruktur. Dalam suatu proyek infrastruktur, penjadwalan waktu berperan sangat penting dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan proyek. Menurut Kareth *et al.* (2012) pengaturan waktu atau penjadwalan dari kegiatan-kegiatan yang terlibat dalam suatu proyek dimaksudkan agar suatu proyek dapat berjalan dengan lancar dan efektif.[8] Oleh karena itu, pihak pelaksana dari suatu proyek biasanya membuat jadwal kegiatan atau *time schedule*.

Sudarsana (2008) menyebutkan bahwa pada tahap pelaksanaan suatu proyek terdapat tiga jenis sumber daya utama suatu proyek. Sumber daya yang terbatas tersebut yaitu biaya, mutu, dan waktu.[9] Perencanaan, penjadwalan, dan pengendalian merupakan langkah penting agar tujuan pelaksanaan proyek dengan sumber daya terbatas dapat tercapai. Masih menurut Kareth, *et al.* (2012), usaha memperpendek durasi proyek terhadap durasi normalnya akan memerlukan peningkatan sumber daya seperti tenaga kerja, material, dan lain sebagainya. Hal ini mempunyai risiko terjadinya penambahan biaya langsung, atau dengan kata lain akan menyebabkan pemborosan.[10]

2.6. Penelitian Terdahulu

Dalam penelitian ini penulis menggunakan penelitian terdahulu sebagai referensi, yaitu

---

8 M. Kareth, *et al.*, Analisis Optimalisasi Waktu dan Biaya Dengan Program Primavera 6.0 (Studi Kasus: Proyek Perumahan Puri Kelapa Gading). *Jurnal Sipil Statik,* 2012, Vol. 1 No. 1, hlm. 53-59.

9 D.K. Sudarsana, Pengendalian biaya dan jadual terpadu pada proyel konstruksi. *Jurnal Ilmiah Teknik Sipil*, 2008, Vol. 12 No. 2, hlm. 117-125.

10 *Ibid.*

Laporan Kajian Sistem Pengelolaan Keuangan Desa: Alokasi Dana Desa dan Dana Desa yang diterbitkan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Kajian yang dilakukan mengambil sampel pada lima kabupaten yaitu: Kabupaten Bogor, Kabupaten Klaten, Kabupaten Kampar, Kabupaten Gowa, dan Kabupaten Magelang. Metode untuk memperoleh data dilakukan dengan cara observasi lapangan, studi dokumentasi dari pelaporan, dan melakukan *focused group discusion.* Hasil kajian ini menemukan adanya potensi masalah dalam pengelolaan keuangan desa, yaitu: potensi masalah dalam regulasi dan kelembagaan; potensi masalah dalam tata laksana; potensi masalah dalam pengawasan; dan potensi masalah dalam sumber daya manusia. Kajian yang dilakukan oleh KPK tersebut dilakukan terhadap pengelolaan keuangan desa yang berasal dari Dana Desa dan Alokasi Dana Desa secara umum dengan tujuan untuk mendeteksi potensi korupsi dalam pengelolaan keuangan desa. Sedangkan penelitian ini difokuskan pada keterlambatan dalam penyerapan Dana Desa tahun 2015.

3. METODOLOGI PENELITIAN

3.1. Objek Penelitian

Objek dari penelitian ini adalah pelaksanaan program Dana Desa Tahun 2015 pada Kabupaten Pacitan. Dana Desa merupakan bagian dari Dana Transfer ke Daerah pada APBN. Menurut KPK (2015), besaran anggaran Dana Desa dalam APBN tahun anggaran 2015 merupakan realokasi dari:

a. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perdesaan dari Kementerian Dalam Negeri.
b. Program Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) Perdesaan dan Program Pembangunan Infrastruktur Perdesaan (PPIP) dari Kementerian Pekerjaan Umum.[11]

Kabupaten Pacitan berdasarkan perhitungan dari APBN tahun anggaran 2015 mendapatkan Dana Desa sebesar Rp24.929.695.349,-. Jumlah tersebut naik menjadi Rp46.754.834.000,- setelah adanya APBN-P tahun 2015. Dana Desa ini akan dibagi kepada masing-masing desa melalui formula pada Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 93 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan, dan Evaluasi Dana Desa.

Kondisi fisik suatu wilayah mempunyai peranan penting dalam penelitian ini untuk mengetahui keadaan dan potensi yang ada di suatu kawasan tersebut. Keadaan fisik suatu kawasan berfungsi sebagai wahana atau penampung aktivitas penduduk dan juga sebagai suatu sumber daya alam. Dengan demikian, kondisi fisik suatu wilayah akan sangat memengaruhi perkembangan kawasan dan sebagai pembentuk pola aktivitas penduduk.

Kabupaten Pacitan merupakan salah satu Kabupaten di Provinsi Jawa Timur yang terletak di pesisir selatan Pulau Jawa, tepatnya berada di antara 110º 55′-111º 25′ Bujur Timur dan 7º 55′-8º 17′ Lintang Selatan, dengan luas wilayah 1.389,87 km² atau 138.987,16 ha. Sekitar 21% dari luas Kabupaten Pacitan merupakan kawasan pegunungan kapur (karst) dengan topografi 85% wilayah berbukit sampai bergunun. Gunung-gunung kecil lebih kurang berjumlah 300 buah menyebar di seluruh wilayah Kabupaten Pacitan dan jurang terjal yang termasuk dalam deretan Pegunungan Seribu yang membujur sepanjang selatan Pulau Jawa. Selebihnya, 10% bergelombang dan 5% wilayah datar. Kabupaten Pacitan memiliki luas tanah sawah sebesar 130,15 km² atau sekitar 9,36% dan luas tanah kering 1.259,72 km² atau sekitar 90,64%. Sebagian besar tanah sawah tersebut merupakan sawah tadah hujan sebesar 51,53%, dan sisanya tanah kering untuk tanaman kayu-kayuan sebesar 35,89%.

3.2. Jenis dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang dikumpulkan sendiri oleh peneliti. Menurut Sugiyono (2009), data sekunder adalah data yang tidak langsung memberikan data kepada peneliti, misalnya penelitian harus melalui orang lain atau mencari melalui dokumen. Data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu data kualitatif dan kuantitatif. Data kualitatif berupa hasil wawancara dan literatur-literatur yang mendukung. Data kuantitatif berupa data keuangan yaitu data anggaran, realisasi, penyerapan Dana Desa, dan APBDesa.

3.3. Populasi dan Sampel

Penelitian ini mengambil tujuh desa sebagai sampel, yaitu Purworejo, Mentoro, Banjarsari, Borang, Pagutan, Poko, dan Candi. Desa-desa sampel diambil dari tiga kecamatan yang berbeda dengan metode *purposive sampling*. *Purposive sampling* digunakan dalam pemilihan kecamatan, yaitu pengambilan Kecamatan Pacitan yang merupakan pusat pemerintahan Kabupaten Pacitan. Kecamatan Pacitan merupakan kecamatan yang mendapatkan Dana Desa paling cepat. Sampel berikutnya yaitu Kecamatan Arjosari dan Kecamatan Pringkuku sebagai pembanding, karena kedua kecamatan tersebut merupakan kecamatan yang paling akhir mendapatkan dana desa tahap pertama. Pengambilan desa-desa sampel pada

[11] Komisi Pemberantasan Korupsi, *Laporan Hasil Kajian Pengelolaan Keuangan Desa: Alokasi Dana Desa Dan Dana Desa*, (Jakarta: KPK, 2015), hlm. 9.

masing-masing kecamatan dilakukan berdasarkan keanekaragaman topologi wilayah desa tersebut.

Penelitian juga dilakukan pada BPMPD Kabupaten Pacitan yang merupakan unsur pelaksana bidang Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa yang bertugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pemberdayaan masyarakat dan pemerintahan desa pada Kabupaten Pacitan.

3.4. Metode Pengumpulan Data

Data primer diperoleh dari wawancara yang dilakukan oleh penulis terhadap narasumber. Data sekunder diperoleh dari studi pustaka yang penulis lakukan terhadap peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen penganggaran, karya tulis, dan literatur terkait. Selain itu, peneliti menggunakan data yang diperoleh dari internet.

3.5. Sarana Penelitian

Selain wawancara yang dilakukan secara langsung, untuk memudahkan proses penelitian, penulis juga menggunakan sarana komunikasi berupa telepon, surat elektronik, percakapan digital, dan media komunikasi lainnya untuk mengumpulkan data.

3.6. Teknik Analisis Data

Analisis data yang dilakukan yaitu menggunakan analisis data kualitatif terhadap hasil wawancara, buku, penelitian, jurnal, dan dokumen-dokumen pendukung. Data dianalisis menggunakan metode deskriptif. Penulis akan menguraikan pelaksanaan Dana Desa, permasalahan yang terjadi, dan menguraikan faktor-faktor yang menyebabkan keterlambatan penyerapan Dana Desa di Kabupaten Pacitan.

Penulis juga melakukan teknik triangulasi yaitu membandingkan data yang diperoleh dari berbagai sumber untuk memeriksa dan menentukan validitas data yang diperoleh.

4. HASIL PENELITIAN

4.1. Keterlambatan Pelaksanaan Program Dana Desa

Penyerapan Dana Desa di Kabupaten Pacitan tahun 2015 mengalami keterlambatan. Berdasarkan wawancara dengan pelaksana teknis Dana Desa BPMPD Kabupaten Pacitan pada tanggal 28 Desember 2015, Laporan Realisasi Penggunaan Dana Desa Semester 1 tahun 2015 tidak dibuat dikarenakan sampai dengan semester 1 berakhir belum ada dana yang terserap. Keterangan lebih lanjut, Dana Desa di samping belum terserap juga belum disalurkan ke desa-desa. Sampai dengan pertengahan bulan September, belum ada Dana Desa yang disalurkan dari kabupaten ke desa-desa di Kabupaten Pacitan.

Dana Desa pertama kali disalurkan pada tanggal 22 September 2015 untuk desa-desa di wilayah Kecamatan Pacitan. Sementara penyaluran Dana Desa tahap pertama paling akhir pada tanggal 9 Oktober 2015 untuk wilayah Kecamatan Arjosari.

Realisasi penyaluran Dana Desa dari kabupaten ke desa-desa di wilayah Kabupaten Pacitan dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Realisasi Penyaluran Dana Desa Tahap 1 ke Desa per Kecamatan di Kab. Pacitan

No	Kecamatan	Tanggal Penyaluran
1	Pacitan	22 September 2015
2	Ngadirojo	22 September 2015
3	Tegalombo	22 September 2015
4	Punung	28 September 2015
5	Bandar	28 September 2015
6	Donorojo	28 September 2015
7	Tulakan	30 September 2015
8	Nawangan	30 September 2015
9	Sudimoro	30 September 2015
10	Kebonagung	08 Oktober 2015
11	Pringkuku	08 Oktober 2015
12	Arjosari	09 Oktober 2015

Sumber: diolah dari BPMPD Kabupaten Pacitan

4.2. Kronologi Pelaksanaan Dana Desa

Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan Dana Desa di Kabupaten Pacitan tahun 2015, penulis berusaha menyusun kronologi pelaksanaan Dana Desa yaitu sebagai berikut:

a. Tahap Persiapan Awal pada Kabupaten

Tahun 2015 merupakan tahun pertama pelaksanaan program Dana Desa sesuai amanat PP Nomor 60 Tahun 2014 yang diterbitkan pada tanggal 21 Juli 2014. Pada tanggal 29 April 2015 diterbitkan PP Nomor 22 Tahun 2015 tentang Perubahan atas PP Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara. Salah satu poin penting dari perubahan dalam peraturan ini yaitu perubahan perhitungan besaran Dana Desa.

Kabupaten Pacitan diharuskan menyusun peraturan bupati mengenai tata cara pembagian dan penetapan besaran Dana Desa untuk masing-masing desa untuk disampaikan kepada Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan beserta APBD Kabupaten Pacitan sebagai syarat untuk dapat disalurkannya Dana Desa dari pemerintah pusat ke pemerintah kabupaten. Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Kabupaten Pacitan melakukan perhitungan pembagian Dana Desa untuk setiap desa di Kabupaten Pacitan berdasarkan formula dalam PP Nomor 22 Tahun 2015.

b. Penyaluran Dana Desa dari Pusat ke Kabupaten

Penyaluran Dana Desa dari pusat ke kabupaten dilakukan setelah kabupaten memenuhi

persyaratan-persyaratan yang telah ditentukan. Pemerintah Kabupaten Pacitan baru bisa menerbitkan Peraturan Bupati Nomor 18 Tahun 2015 tentang Penetapan Rincian Dana Desa Setiap Desa di Kabupaten Pacitan Tahun Anggaran 2015 pada tanggal 20 Mei 2015. Segera setelah diterbitkan, Pemerintah Kabupaten Pacitan mengirimkan persyaratan penyaluran Dana Desa ke Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan. Persyaratan penyaluran Dana Desa dari Kabupaten Pacitan diterima Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan pada tanggal 3 Juni 2015. Pada tanggal 5 Juni 2015 Dana Desa disalurkan dari RKUN ke RKUD Kabupaten Pacitan. Kabupaten Pacitan berada di urutan 22 dari 29 kabupaten yang ada di Jawa Timur seperti terlihat dalam Tabel 2.

Tabel 2. Tanggal penyaluran Dana Desa Tahap 1 ke Kabupaten di Jawa Timur

No.	Kabupaten	Tanggal penyaluran	No.	Kabupaten	Tanggal Penyaluran
1	Tulungagung	21 April 2015	15	Bondowoso	29 Mei 2015
		dan 5 Mei 2015	16	Jember	29 Mei 2015
2	Kediri	30 April 2015	17	Lumajang	29 Mei 2015
3	Nganjuk	30 April 2015	18	Mojokerto	29 Mei 2015
4	Ngawi	05 Mei 2015	19	Pamekasan	29 Mei 2015
5	Bojonegoro	12 Mei 2015	20	Pasuruan	29 Mei 2015
6	Lamongan	12 Mei 2015	21	Situbondo	29 Mei 2015
7	Madiun	12 Mei 2015	22	Pacitan	05 Juni 2015
8	Ponorogo	12 Mei 2015	23	Banyuwangi	08 Juni 2015
9	Bangkalan	18 Mei 2015	24	Sumenep	08 Juni 2015
10	Gresik	20 Mei 2015	25	Sidoarjo	09 Juni 2015
11	Malang	21 Mei 2015	26	Jombang	19 Juni 2015
12	Probolinggo	25 Mei 2015	27	Magetan	19 Juni 2015
13	Tuban	26 Mei 2015	28	Sampang	26 Juni 2015
14	Blitar	29 Mei 2015	29	Trenggalek	26 Juni 2015

Sumber: diolah dari DJPK

c. Musyawarah Desa

Salah satu persyaratan dapat disalurkannya Dana Desa dari kabupaten ke desa, yaitu ditetapkannya APBDes yang telah memuat rencana penerimaan dan belanja yang bersumber dari Dana Desa. Pada tahun 2015, APBDes telah dibuat oleh seluruh desa di Kabupaten Pacitan, namun belum dianggarkan pendapatan dan belanja yang berasal dari Dana Desa. Untuk itu, sebagai persyaratan penyaluran Dana Desa dari RKUD ke Rekening Kas Desa, pemerintah desa diharuskan menyusun perencanaan penggunaan Dana Desa dan dimasukkan ke dalam APBDes penjabaran. Pada tanggal 18 Agustus 2015 Bupati Pacitan mengeluarkan Surat Edaran Nomor: 090/085/408.50/2015 tentang Dana Desa.

Setelah surat edaran tersebut diterima oleh kecamatan dan diteruskan ke masing-masing desa, pemerintah desa melakukan persiapan untuk menyelenggarakan musyawarah desa. Berdasarkan hasil wawancara, diketahui bahwa pelaksanaan musyawarah desa untuk desa-desa di Kecamatan Pacitan telah dijadwalkan oleh pihak kecamatan. Begitu juga dengan desa-desa di Kecamatan Pringkuku. Sedangkan untuk Kecamatan Arjosari, tidak ada penjadwalan musyawarah desa dari kecamatan.

Penetapan penggunaan Dana Desa melalui musyawarah desa dimaksudkan agar pengalokasian Dana Desa menampung kepentingan-kepentingan masyarakat. Oleh karena itu kehadiran seluruh elemen masyarakat sangat penting. Musyawarah desa dihadiri oleh tamu undangan yang berasal dari kepala desa, perangkat desa, Badan Permusyawaratan Desa, ketua RT, perwakilan dari lembaga pendidikan yang berada di desa tersebut (Sekolah Dasar, Taman Kanak-kanak, Sekolah Menengah Atas), Lembaga Masyarakat Desa, dan perwakilan dari wirausahawan.

Musyawarah desa berperan vital dalam kesuksesan program Dana Desa. Perencanaan yang baik merupakan langkah awal dari keberhasilan pelaksanaan suatu kegiatan. Selain itu, musyawarah desa berfungsi juga sebagai wadah sosialisasi atas peraturan-peraturan dan dasar hukum pelaksanaan Dana Desa. Sebagian besar informasi mengenai ketentuan dalam pelaksanaan Dana Desa didapatkan oleh perangkat desa dan elemen masyarakat desa melalui musyawarah desa.

Untuk desa-desa di Kecamatan Pacitan, musyawarah desa dihadiri secara langsung oleh Camat Pacitan. Langkah yang diambil oleh Camat Pacitan untuk menghadiri secara langsung setiap musyawarah desa di desa-desa pada wilayah Kecamatan Pacitan merupakan tindakan yang efektif. Berdasarkan wawancara, semua narasumber dari desa-desa di Kecamatan Pacitan menyatakan bahwa kehadiran Camat Pacitan memberikan efek positif terhadap program Dana Desa, yakni mendorong setiap panitia pelaksanaan musyawarah desa bekerja secara maksimal untuk menjamin terselenggaranya musyawarah desa dengan optimal. Selain itu, kehadiran camat dalam musyawarah desa juga memberikan dukungan moral dan efek psikologis berupa semangat untuk memulai pelaksanaan program Dana Desa.

d. Penyaluran Dana dari Kabupaten ke Desa

Setelah Penjabaran APBDesa disesuaikan, masing-masing desa menyampaikan persyaratan pencairan Dana Desa ke BPMPD melalui kecamatan. Mekanisme penyampaian syarat pencairan Dana Desa ke desa yaitu melalui kecamatan kemudian diteruskan ke kabupaten. Pihak kecamatan menunggu seluruh desa di wilayahnya menyelesaikan dan mengumpulkan persyaratan pencairan Dana Desa, kemudian melakukan pengajuan persyaratan ke BPMPD Kabupaten Pacitan. Penyaluran Dana Desa untuk setiap kecamatan berbeda-beda sesuai waktu

diterimanya persyaratan pencairan Dana Desa oleh BPMPD. Pencairan dari Rekening Kas Daerah ke Rekening Kas Desa tahap pertama secara rinci dapat dilihat dalam Tabel 3.

Tabel 3. Tanggal Penyaluran Dana Desa dari Kabupaten ke Desa di Kabupaten Pacitan

No.	Desa	Tanggal
1	Desa Purworejo	22 September 2015
2	Desa Mentoro	22 September 2015
3	Desa Banjarsari	22 September 2015
4	Desa Pagutan	09 Oktober 2015
5	DesaBorang	09 Oktober 2015
6	Desa Poko	08 Oktober 2015
7	Desa Candi	08 Oktober 2015

Sumber: BPMPD Kabupaten Pacitan.

Dalam satu kecamatan, penyaluran dana dari kabupaten ke desa dilakukan secara bersamaan. Mekanisme penyampaian persyaratan oleh kecamatan ke kabupaten ini menyebabkan desa yang paling cepat maupun yang paling lambat menyelesaikan persyaratan administrasi mendapatkan dana desa dalam waktu bersamaan.

e. Pelaksanaan Kegiatan

Tim pelaksana kegiatan menyusun Rencana Anggaran Biaya (RAB) sebagai syarat pengajuan pendanaan atas kegiatan yang akan dilaksanakan. Rencana Anggaran Biaya merupakan dokumen yang memuat rincian biaya kegiatan yang dihitung berdasarkan daftar harga bahan bangunan masing-masing *item* yang diperlukan dalam melaksanakan kegiatan dan upah tenaga kerja. Rencana Anggaran Biaya ini kemudian direviu oleh sekretaris desa.

Setelah dana diterima oleh kas desa dan RAB telah direviu oleh sekretaris desa, maka kegiatan-kegiatan yang pendanaannya bersumber dari Dana Desa dapat dimulai. Setiap kegiatan dilakukan dengan cara swakelola dengan melibatkan partisipasi masyarakat sebanyak-banyaknya. Berdasarkan hasil wawancara dengan perangkat desa dan tim pelaksana kegiatan, diketahui bahwa setiap paket pekerjaan dilakukan menggunakan tenaga kerja yang berbeda. Tim pelaksana kegiatan berusaha sedapat mungkin untuk membagi pekerjaan menjadi bagian-bagian tertentu sehingga dapat menggunakan pekerja yang berbeda-beda. Tujuan dari tindakan ini yaitu agar masyarakat yang terlibat secara langsung dalam kegiatan semakin banyak, sehingga menimbulkan rasa adil dan keikutsertaan secara langsung dalam program Dana Desa.

4.3. Hambatan dalam Pelaksanaan Program Dana Desa

Berdasarkan penelitian yang penulis lakukan melalui wawancara dan dokumentasi, pada tahap-tahap pelaksanaan program Dana Desa terdapat beberapa hal yang menghambat. Selanjutnya penulis akan memaparkan kendala-kendala yang dialami oleh pemerintah desa dalam pelaksanaan program Dana Desa 2015, antara lain sebagai berikut:

a. Singkatnya Waktu Pelaksanaan Dana Desa

Keterlambatan penyaluran Dana Desa dari kabupaten ke desa pada Kabupaten Pacitan mengakibatkan berkurangnya waktu efektif pelaksanaan program Dana Desa. Desa-desa di kecamatan Punung, Bandar, Donorojo, Tulakan, Nawangan, Sudimoro, Kebonagung, Pringkuku, dan Arjosari hanya memiliki waktu tiga bulan. Waktu efektif pelaksanaan pekerjaan menurut peraturan perundang-undangan yaitu dari bulan April sampai dengan Desember atau selama sembilan bulan. Dengan demikian, waktu efektif pelaksanaan program Dana Desa hanya sepertiga dari waktu normal. Waktu tersebut memberatkan perangkat desa dan tim pelaksana kegiatan. Berdasarkan wawancara dengan Kepala Desa Borang, pada akhir tahun anggaran, beban kerja perangkat desa menumpuk. Beban pekerjaan normal yang harus dikerjakan pada triwulan 4 antara lain: a.penyelesaian laporan anggaran, b.penyusunan RKP Desa, c.Penyusunan APBDes, serta d.pelaksanaan dan pelaporan berbagai bantuan keuangan khusus yang biasanya diberikan pada triwulan 4. Program Dana Desa pada tahun 2015 yang baru dimulai pada triwulan 4 semakin menambah beban kerja yang ditanggung oleh perangkat desa.

b. Hambatan Pelaksanaan Proyek Infrastruktur di Musim Penghujan

Penggunaan Dana Desa tahun 2015 diprioritaskan untuk membangun infrastruktur dasar. Menurut Kepala Desa Purworejo, pembangunan infrastruktur terkendala dan menjadi kurang efisien apabila memasuki musim penghujan. Hujan akan menghanyutkan material-material pembangunan sehingga proyek akan menjadi lebih boros dan sebagian besar pekerjaan pembangunan infrastruktur menjadi sulit atau bahkan tidak dapat dikerjakan.

Hal senada juga disampaikan oleh perangkat Desa Barong. Pelaksanaan pekerjaan rabat jalan menjadi terganggu ketika memasuki musim penghujan. Jalan-jalan di Desa Barong sebagian besar berada pada lahan miring. Ketika hujan terjadi, material batu-batuan yang sudah terpasang banyak yang hanyut terbawa air.

Permasalahan lain dialami Desa Poko pada musim penghujan. Menurut Sekretaris Desa Poko, pada saat musim penghujan pelaksanaan proyek menjadi terhambat dikarenakan kekurangan pekerja. Hal tersebut disebabkan tenaga kerja dari pekerjaan swakelola Dana Desa mayoritas merupakan petani, yang lebih memilih untuk

mengurus sawah mereka pada saat-saat krusial masa tanam padi.

Berdasarkan berbagai permasalahan yang dihadapi ketika musim penghujan, pemerintah desa mengharapkan agar penyaluran Dana Desa tidak hanya dilakukan sesuai ketentuan dalam PP Nomor 22 tahun 2015, tetapi dilakukan lebih awal. Dalam keadaan normal Kabupaten Pacitan akan mengalami musim penghujan pada bulan Januari sampai dengan April, dan Oktober sampai dengan Desember. Diharapkan penyaluran Dana Desa tahap terakhir sudah dilakukan sebelum memasuki bulan Oktober sehingga ketika memasuki musim penghujan pada bulan Oktober pekerjaan-pekerjaan pembangunan infrastruktur telah selesai dikerjakan.

c. Sumber Daya Manusia Perangkat Desa Masih Kurang

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Urusan Pemerintahan Desa Candi tanggal 13 Januari 2016, diketahui bahwa perangkat desa merasa terlalu berat dihadapkan pada banyaknya peraturan yang menjadi dasar hukum dan pedoman pelaksanaan dana desa yang harus dipelajari. Dengan tidak adanya latar belakang ilmu hukum dan keuangan, pelaksanaan Program Dana Desa yang memerlukan pemahaman atas berbagai peraturan memberatkan perangkat desa. Pemerintah desa juga merasa terbebani dengan proses pembuatan RAB yang membutuhkan keahlian khusus di bidang proyek/ konstruksi.

Menurut Sekretaris Desa Mentoro, pemerintah diharapkan membantu desa-desa dalam proses penyusunan RAB. Salah satu usulan yang disampaikan yaitu tenaga pendamping seharusnya memiliki keahlian khusus dalam penyusunan RAB sehingga dapat membantu perangkat desa dalam menyusun RAB. Berdasarkan data yang telah dikumpulkan, masih terdapat perangkat desa yang memiliki latar belakang pendidikan setingkat SD dan SMP. Latar belakang pendidikan perangkat desa telah diatur dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 50 ayat (1), yaitu ditentukan bahwa pendidikan minimal perangkat desa adalah sekolah menengah umum atau yang sederajat.

4.4. Faktor-faktor Penyebab Keterlambatan Pelaksanaan Program Dana Desa

a. Regulasi

Dari sisi regulasi terdapat beberapa hal yang menyebabkan terlambatnya penyerapan Dana Desa. Salah satunya, perubahan peraturan dari PP No. 60 Tahun 2014 menjadi PP No. 22 Tahun 2015 yang disebabkan adanya isu ketidakadilan dalam formulasi perhitungan Dana Desa.

Pada PP Nomor 60 Tahun 2014, perhitungan dana desa tidak menggunakan alokasi dasar. Dana Desa dihitung berdasarkan jumlah penduduk desa, luas wilayah desa, angka kemiskinan desa, dan tingkat kesulitan geografis.

Menurut Kepala Bidang Pemerintahan Desa dan Kelurahan BPMPD Kabupaten Pacitan, pemerintah Kabupaten Pacitan mengalami kesulitan dalam menetapkan rincian Dana Desa untuk masing-masing desa. Hal ini dikarenakan perbedaan jumlah Dana Desa antara desa yang mendapatkan dana terkecil dan terbesar, perbedanaanya terlalu mencolok. Pemerintah Kabupaten Pacitan memilih menunggu peraturan yang baru sebelum menetapkan rincian Dana Desa dimaksud. Hal ini sesuai dengan informasi yang diperoleh melalui wawancara dengan pegawai Subdirektorat Dana Perimbangan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan.

Berdasarkan data dari Kementerian Dalam Negeri, diperoleh informasi bahwa beberapa daerah menyampaikan usulan perubahan PP Nomor 60 Tahun 2014 agar mengurangi ketimpangan yang tinggi antardesa, antara lain sebagai berikut:

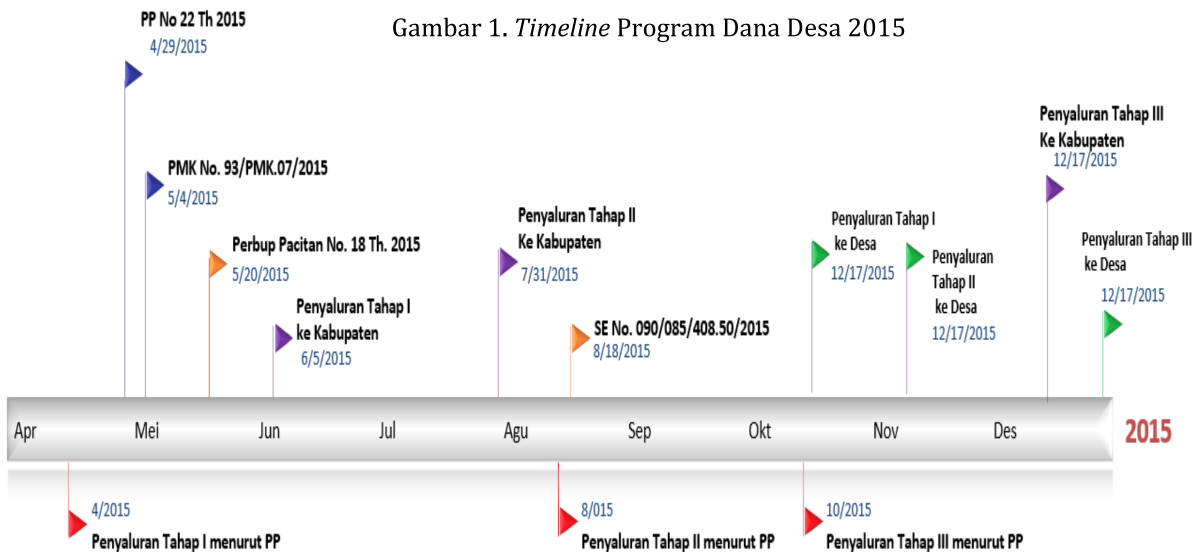
- Kabupaten Sidoarjo menyampaikan ketimpangan alokasi antardesa dengan alokasi terendah Rp38 juta dan tertinggi Rp403,6 juta (1:11);
- Kabupaten Kuningan menyampaikan ketimpangan alokasi antardesa dengan alokasi terendah Rp51,6 juta dan tertinggi Rp916,9 juta (1:18);
- Kabupaten Batang menyampaikan ketimpangan alokasi antar desa dengan alokasi terendah Rp35 juta dan tertinggi Rp472 juta (1:14).

Dalam Penjelasan PP Nomor 22 tahun 2015, dijelaskan bahwa perubahan terhadap PP Nomor 60 Tahun 2014 dimaksudkan untuk: pertama, meningkatkan anggaran Dana Desa. Anggaran Dana Desa yang dialokasikan dalam APBN tahun anggaran 2015 masih belum mencapai 10% dari dana transfer ke daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014. Kedua, adanya perubahan pada formula pengalokasian Dana Desa. Perubahan tersebut dimaksudkan untuk menjaga agar tidak terdapat kesenjangan yang tinggi antardesa atas besaran Dana Desa yang akan diterima oleh setiap desa. Dengan demikian, pembagian besaran Dana Desa akan menjadi lebih merata dan adil.

Penerbitan PP Nomor 22 Tahun 2015 yang diterbitkan pada bulan April 2015 memiliki efek domino terhadap *timeline* penyaluran Dana Desa tahun 2015. Dasar hukum yang melandasi pelaksanaan program dana desa yang baru diterbitkan pada bulan April menjadikan semua

peraturan turunan dari peraturan ini baru bisa diterbitkan setelahnya. Pergeseran *timeline* masing-masing tahap program Dana Desa pada tahun 2015 dapat dilihat dalam Gambar 1.

Gambar 1. *Timeline* Program Dana Desa 2015



Sumber: Data sekunder pelaksanaan program Dana Desa (diolah).

Dari Gambar 1 terlihat *timeline* program Dana Desa tahun 2015 menjadi bergeser mengikuti terbitnya PP Nomor 22 tahun 2015. Pada tanggal 5 Mei 2015 terbit PMK Nomor 93 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan, dan Evaluasi Dana Desa. Pemerintah Kabupaten Pacitan melalui BPMPD baru bisa mulai melakukan perhitungan pembagian Dana Desa untuk setiap desa setelah kedua peraturan itu diterbitkan.

b. Interpretasi Peraturan

Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa memegang peranan penting dalam pelaksanaan program Dana Desa. Peraturan-peraturan tingkat kabupaten dan kebijakan yang berhubungan dengan desa disusun oleh BPMPD. Oleh karena itu, BPMPD merupakan ujung pemecahan setiap persoalan yang ditemui di desa.

Surat Edaran Bupati Pacitan Nomor: 090/085/408.50/2015 tentang Dana Desa yang disusun oleh BPMPD terbit pada tanggal 18 Agustus 2015, atau berselang tiga bulan semenjak PMK Nomor 93 Tahun 2015 diterbitkan. Menurut Pelaksana Teknik BPMPD Kabupaten Pacitan, terjadi permasalahan dalam peraturan terkait prioritas penggunaan Dana Desa.

Permendes PDTT Nomor 5 Tahun 2015 menetapkan dua prioritas penggunaan Dana Desa, yaitu pendanaan belanja pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa. Belanja pembangunan dialokasikan untuk mencapai tujuan pembangunan desa yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan. Sedangkan penggunaan Dana Desa yang bersumber dari APBN diutamakan untuk penanggulangan kemiskinan dan peningkatan akses atas sumber daya ekonomi, sejalan dengan pencapaian target RPJM Desa dan RKP Desa setiap tahunnya.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 93/PMK.07/2015 Pasal 21 menyebutkan bahwa Dana Desa digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan. Pengertian Dana Desa menurut PP Nomor 22 Tahun 2015 Pasal 1 ayat (2) adalah dana yang bersumber dari APBN yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui APBD kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.

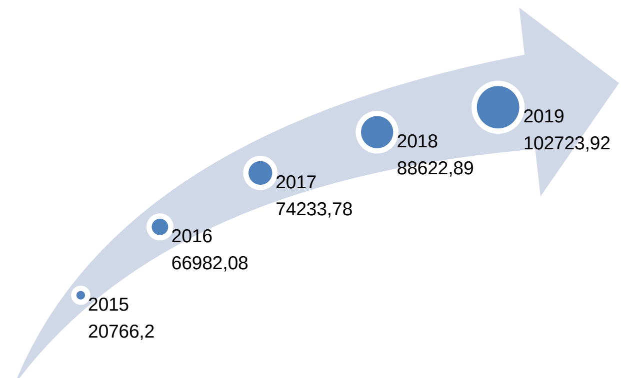
Pada dasarnya, PMK Nomor 93/PMK.07/2015 dan PP Nomor 22 Tahun 2015 menjelaskan mengenai penggunaan Dana Desa secara umum, sementara dalam Permendes PDTT Nomor 5 Tahun 2015 dibahas mengenai prioritas penggunaan Dana Desa pada tahun 2015. Dalam PMK Nomor 93/PMK.07/2015 disebutkan bahwa Dana Desa sebagaimana disebutkan pada ayat 1 dilaksanakan sesuai dengan prioritas penggunaan

Dana Desa yang ditetapkan oleh Mendes PDTT. Dikarenakan kehati-hatian dalam interpretasi peraturan tersebut, BPMPD Kabupaten Pacitan mengirimkan tim ke Jakarta untuk meminta bimbingan dan berkonsultasi dengan tiga kementerian. Pelaksanaan konsultasi tersebut dimulai pada tanggal 30 Juli 2015 sampai dengan 1 Agustus 2015. Setelah melakukan konsultasi, BPMPD Kabupaten Pacitan baru dapat membuat pedoman pelaksanaan dan penggunaan dana desa di wilayah Kabupaten Pacitan dan mengimbau pihak desa untuk melakukan musyawarah desa. Sehingga, pada tanggal 18 Agustus 2015 terbit Surat Edaran Bupati Pacitan Nomor: 090/085/408.50/2015 tentang Dana Desa.

4.5. Analisis Dampak Keterlambatan ke Depan

Sesuai dengan uraian yang telah dipaparkan sebelumnya, pelaksanaan Dana Desa pada Kabupaten Pacitan mengalami keterlambatan sehingga desa-desa di Kabupaten Pacitan hanya memiliki waktu kurang lebih tiga bulan untuk melaksanakan kegiatan/ proyek yang pembiayaannya bersumber dari Dana Desa. Namun demikian, secara umum desa-desa dapat menyelesaikan kegiatan-kegiatan yang didanai dengan Dana Desa tersebut dan mampu menyerap Dana Desa. Hal ini terjadi karena prioritas masalah desa dalam RPJM Desa masih sangat banyak sehingga desa dapat memilih langsung kegiatan-kegiatan yang memungkinkan untuk menyerap Dana Desa dengan cepat. Tetapi, pada tahun-tahun berikutnya (2016-2019) pilihan prioritas kegiatan yang telah disepakati dan dituangkan dalam RPJM Desa akan semakin sedikit dan bentuk pekerjaan kegiatan akan semakin kompleks, sedangkan pagu Dana Desa yang akan diterima juga semakin besar. Untuk tahun 2016, Dana Desa yang dianggarkan dalam APBN sebesar 7% dari total anggaran transfer ke daerah. Sedangkan untuk tahun 2017, Dana Desa ditargetkan akan mencapai 10% dari total anggaran transfer ke daerah sebagaimana telah diatur dalam PP Nomor 22 Tahun 2015. *Roadmap* pengalokasian Dana Desa untuk tahun anggaran 2015 sampai dengan tahun anggaran 2019 dapat dilihat dalam Grafik 1.

Grafik 1. *Roadmap* Pengalokasian Dana Desa Tahun Anggaran 2015-2019



Dari Grafik 1 diketahui bahwa untuk tahun 2016 Dana Desa yang akan diterima desa akan naik melebihi 100% dari dana yang diterima tahun 2015, dan akan terus naik pada tahun-tahun berikutnya.

Berdasarkan kedua fakta tersebut, dapat disimpulkan bahwa apabila keterlambatan penyaluran Dana Desa ini berlanjut pada tahun-tahun berikutnya, maka akan semakin memperberat desa dalam melaksanakan Program Dana Desa ini.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan di atas dapat disimpulkan bahwa:

a. Pelaksanaan Dana Desa di Kabupaten Pacitan mengalami kendala, antara lain:

   1. Jangka waktu yang dimiliki untuk melaksanakan program Dana Desa tahun 2015 terlalu singkat. Waktu pelaksanaan Dana Desa yang seharusnya dari April sampai dengan Desember pada kenyataanya hanya dilakukan pada Oktober sampai dengan Desember. Singkatnya jangka waktu pelaksanaan Dana Desa ini menyebabkan beban kerja semakin menumpuk. Meskipun dalam pelaksanaanya kegiatan Dana Desa dapat diselesaikan, namun prioritas kegiatan yang dimiliki akan semakin sedikit, sedangkan Dana Desa yang diterima akan semakin besar. Apabila hal tersebut terjadi lagi maka akan semakin memberatkan desa. Singkatnya waktu pelaksanaan Dana Desa disebabkan terlambatnya penyaluran Dana Desa, baik penyaluran dari pemerintah pusat ke pemerintah kabupaten maupun penyaluran dari pemerintah kabupaten ke pemerintah desa.

2. Pelaksanaan Dana Desa apabila memasuki triwulan 4 memiliki kendala yaitu beban kerja perangkat desa semakin menumpuk. Pada bulan Oktober, Kabupaten Pacitan sudah memasuki musim penghujan, yang menyebabkan pekerjaan proyek akan terganggu dan menjadi tidak efisien.
3. Kendala dari sisi sumber Daya Manusia, yaitu masih terdapat perangkat desa yang memiliki latar belakang pendidikan di bawah standar dan desa mengalami kekurangan sumber daya manusia yang memiliki keahlian di bidang teknik sipil sehingga mengalami kesulitan dalam penyusunan RAB.

b. Faktor-faktor yang menyebabkan keterlambatan penyerapan Dana Desa antara lain:
   1. Perubahan PP Nomor 60 Tahun 2014 pada bulan April 2014 menyebabkan penyusunan peraturan bupati tentang penetapan Dana Desa baru bisa dilaksanakan pada bulan Mei 2015, sehingga mengakibatkan pergeseran *timeline* pelaksanaan Dana Desa secara keseluruhan.
   2. Kehati-hatian interpretasi peraturan Dana Desa oleh BPMPD menyebabkan peraturan pelaksanaan Dana Desa untuk Kabupaten Pacitan terlambat diterbitkan, sehingga perencanaan Dana Desa semakin terlambat.

5.2. Saran

Sehubungan dengan kelancaran program Dana Desa pada tahun berikutnya, saran yang dapat diberikan antara lain:

a. Pemerintah pusat dan pemerintah kabupaten diharapkan untuk mengondisikan penyaluran Dana Desa secara tepat waktu. Apabila memungkinkan, tahapan penyaluran dapat diubah sehingga ketika memasuki musim penghujan, pelaksanaan kegiatan telah terselesaikan.

b. Semakin meningkatkan bimbingan, arahan, dan sosialisasi terhadap peraturan-peraturan yang terkait, baik Dana Desa maupun peraturan-peraturan lainnya. Sumber daya manusia di desa-desa masih sangat membutuhkan arahan dan bimbingan untuk memahami peraturan. Fungsi kecamatan dan BPMPD dalam monitoring dan pendampingan sangat vital terhadap kesuksesan Program Dana Desa.

c. Diperlukan perubahan jadwal penyaluran dana desa, supaya Dana Desa dapat disalurkan lebih awal. Hal tersebut untuk menghindari hambatan-hambatan yang ditemui pada triwulan 4, yaitu menumpuknya beban kerja dan adanya musim penghujan yang mengganggu pelaksanaan proyek.

6. IMPLIKASI DAN KETERBATASAN

Dalam penelitian ini, terdapat keterbatasan yang dihadapi. Apabila dapat diatasi oleh peneliti selanjutnya, maka akan memperbaiki hasil yang diperoleh. Keterbatasan tersebut yaitu waktu penelitian yang sangat singkat. Apabila penelitian dapat dilakukan dalam waktu yang lebih lama, maka sampel yang diambil bisa semakin banyak dan penelitian dapat dilakukan melalui observasi, ikut secara langsung dalam setiap tahapan proses yang ada pada desa, maka hasil penelitian akan lebih maksimal.

PENGHARGAAN (*ACKNOWLEDGEMENT*)

Penulis menyadari bahwa karya tulis ini tidak akan pernah terwujud tanpa dukungan dan bantuan dari beberapa pihak yang telah membantu penulis menyelesaikan penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA (*REFERENCES*)

Danial, H.K., Tinangon, J.J., & Sabijono, H. (2014). Analisis Belanja Modal Dan Penyajiannya Dalam Laporan Keuangan Pemerintah Kota Tomohon. *Jurnal EMBA,* Vol. 2 No. 2, hlm. 850–858.

Kareth, M., Tarore, H., Tjakra, J., & Walangitan, D.R.O. (2012). Analisis Optimalisasi Waktu dan Biaya Dengan Program Primavera 6.0 (Studi Kasus: Proyek Perumahan Puri Kelapa Gading). *Jurnal Sipil Statik,* Vol. 1 No. 1, hlm. 53-59.

Komisi Pemberantasan Korupsi. (2015). *Laporan Hasil Kajian Pengelolaan Keuangan Desa: Alokasi Dana Desa Dan Dana Desa*. Jakarta: KPK.

Nadir, S. (2013). Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa. *Jurnal Politik Profetik,* Vol. 1 No. 1, hlm. 82–98.

Peraturan Bupati Pacitan Nomor 18 Tahun 2015 tentang Penetapan Rincian Dana Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 5 Tahun 2015 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 93/PMK.07/2015 tentang Tata Cara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan, dan Evaluasi Dana Desa.

Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 60 tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Putera, R.E. (2009). Hubungan Keuangan Pemerintah Kabupaten dengan Pemerintah Nagari dalam Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal di Kabupaten Tanah Datar. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, Vol. 9 No. 1, hlm. 12–21.

Saidi, M.D. (2011). *Hukum Keuangan Negara.* Edisi Revisi. Jakarta: Rajawali Pers.

Subroto, A. (2009). Akuntabilitas Pengelolaan Dana Desa (Studi Kasus Pengelolaan Alokasi Dana Desa Di Desa-Desa Dalam Wilayah Kecamatan Tlogomulyo Kabupaten Temanggung Tahun 2008).

Sudarsana, D.K. (2008). Pengendalian biaya dan jadual terpadu pada proyel konstruksi. *Jurnal Ilmiah Teknik Sipil*, Vol. 12 No. 2, hlm. 117-125.

Sugiyono. (2009). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.

Surat Edaran Bupati Pacitan Nomor: 090/085/408.50/2015 tentang Dana Desa.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

www.kemendesa.go.id/berita/1648/luncurkan-pendamping-lokal-desa-kemendes-berharap-temukan-solusi-penyerapan-dana-desa (terakhir diakses pada 13 Februari 2016).